

EL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN DE LOS INMUEBLES Y LA RUINA COMO SITUACIÓN DE CRISIS: SU APLICACIÓN A LAS CONSTRUCCIONES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL ECLESIAÍSTICO

LEGAL DUTY OF CONSERVATION OF BUILDINGS AND THE STATE OF RUIN AS EMERGENCY SITUATION: THEIR APPLICATION TO THE CHURCH CULTURAL HERITAGE BUILDINGS

MIGUEL RODRÍGUEZ BLANCO
Universidad de Alcalá

Recibido: 09/06/2015

Aceptado: 11/06/2015

Resumen: El propietario de toda clase de edificios y construcciones tiene el deber legal de conservarlos en las condiciones adecuadas de seguridad. Este deber de conservación se aplica también en el caso de los bienes histórico-artísticos, con el añadido de que es necesario también proteger su valor cultural. La Iglesia católica, en tanto que titular de bienes culturales, tiene el deber de conservarlos de acuerdo con la normativa aplicable, si bien en esta labor debe implicarse también la Administración, que tiene la obligación de colaborar con la Iglesia para esta finalidad.

Palabras claves: patrimonio cultural eclesiástico, deber legal de conservación, ruina.

Abstract: *The owner of any type of buildings and constructions has the legal duty of conservation them in the adequate conditions of security. This legal duty of conservation applies also in the case of cultural heritage, with the addition of the obligation of preserving their historical and cultural signification. The Catholic Church, as owner of cultural heritage, has the legal duty of conservation of this type of buildings and constructions in accordance to the legal framework, even though, Public Administration should be involved in this task and should collaborate with the Church for accomplishing this legal obligation.*

Keywords: *religious cultural heritage, obligation of preservation, ruin.*

SUMARIO: 1. EL DEBER DE TODO PROPIETARIO DE CONSERVAR LOS INMUEBLES EN LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD, SALUBRIDAD, ACCESIBILIDAD Y ORNATO LEGALMENTE EXIGIBLES. 2. LA APLICACIÓN DEL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN A LAS CONSTRUCCIONES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL ECLESIAÍSTICO. 3. LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RUINA A LAS CONSTRUCCIONES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL ECLESIAÍSTICO. 3.1. El modelo de la Ley de Patrimonio Histórico Español. 3.2. Algunos modelos de las Comunidades Autónomas. 4. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN.

1. EL DEBER DE TODO PROPIETARIO DE CONSERVAR LOS INMUEBLES EN LAS CONDICIONES DE SEGURIDAD, SALUBRIDAD, ACCESIBILIDAD Y ORNATO LEGALMENTE EXIGIBLES

Una regla tradicional del Derecho español es que el propietario de toda clase de edificaciones y construcciones tiene la obligación de mantenerlas en condiciones de seguridad. Un ejemplo paradigmático en este sentido se encuentra en el artículo 389 del Código Civil: “Si un edificio, pared, columna o cualquier otra construcción amenazase ruina, el propietario estará obligado a su demolición, o a ejecutar las obras necesarias para evitar su caída. Si no lo verificare el propietario de la obra ruinosa, la Autoridad podrá hacerla demoler a costa del mismo”. A esto se añade, en el ámbito de la responsabilidad civil extracontractual, lo dispuesto en el artículo 1907 del propio Código, que atribuye al propietario de un edificio la responsabilidad por los daños que resulten de la ruina de todo o parte de él, si ésta sobreviniere por falta de las reparaciones necesarias.

En el marco del Derecho urbanístico, este deber del propietario se recoge actualmente, a nivel estatal, en el artículo 9.1 del Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del Suelo, conforme al cual, “[e]l derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general...”.

En este artículo aparecen algunos elementos clave de la materia objeto de este estudio: primero, el deber de conservación del propietario; segundo, la obligación del propietario de realizar los trabajos de mejora y rehabilitación hasta donde alcance el deber legal de conservación; y tercero, la referencia a la posibilidad de que la Administración ordene obras de conservación por motivos culturales; obras que van más allá del estricto deber legal de conservación, por lo que la Administración deberá, salvo que concurra algún incumplimiento por parte del propietario, asumir el coste de las mismas. Aquí aparece ya, de forma implícita, una cuestión de enorme

importancia a la que se hará referencia más adelante: en el caso de los bienes culturales no hay un paralelismo absoluto entre situación de ruina y cese de la obligación de conservación. El hecho de que se declare la ruina de un bien histórico-artístico, no conlleva necesariamente la desaparición del deber de conservación. Esto rompe la regla tradicional del Derecho administrativo conforme a la cual la declaración administrativa de ruina da lugar a la extinción del deber legal de conservación¹.

A los efectos de las consideraciones que se van a realizar en este trabajo, un dato que conviene tener en cuenta es que el régimen jurídico de la declaración administrativa de edificio en estado de ruina ha evolucionado notablemente en los últimos años. Si se quisiera describir esa evolución en pocas palabras, se podría decir que se ha pasado de un modelo de ruina orientado a la renovación del mobiliario urbano (la declaración de ruina daba lugar a la demolición y sustitución el inmueble), a un modelo conservacionista. En este cambio de tendencia, la normativa sobre el patrimonio cultural ha servido como referencia o modelo a seguir. Las especiales características de los bienes con valor histórico-artístico exigen descartar, salvo en supuestos excepcionales, la demolición, así como arbitrar las medidas oportunas para la restauración y rehabilitación del inmueble.

El estudio va a constar de tres partes. En la primera de ellas, se aborda la aplicación del deber legal de conservación a las construcciones integrantes del patrimonio cultural eclesiástico. En ella se trata tanto la conservación del valor cultural como añadido al deber legal de conservación como la obligación de la Administración de colaborar con la Iglesia en la conservación del patrimonio cultural eclesiástico. La segunda parte tiene por objeto la aplicación de la declaración de ruina a las construcciones integrantes del patrimonio cultural eclesiástico. Por último, la tercera parte se centrará en las responsabilidades derivadas del incumplimiento del deber legal de conservación.

2. LA APLICACIÓN DEL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN A LAS CONSTRUCCIONES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL ECLESIASTICO

Como premisa fundamental hay que partir del dato de que el deber legal de conservación que corresponde a todo propietario se ve acrecentado en el caso de los bienes culturales, en los que el propietario no sólo debe mantener el inmueble en las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles,

¹ Sobre el tema, vid. F. J. JIMÉNEZ LECHUGA, *Discrecionalidad administrativa y urbanismo. El deber de conservación de inmuebles y la declaración administrativa de ruina de los edificios en la actualidad*, en J. RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ e I. DEL GUAYO CASTIELLA (Coord.), "Panorama jurídico de las administraciones públicas en el siglo XXI: homenaje al profesor Eduardo Roca Roca", Madrid, 2002, pp. 715-736; J. M. ABAD LICERAS, *La situación de ruina y demolición de inmuebles del patrimonio histórico*, Madrid, 2000; y A. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, *La declaración administrativa de edificio en estado de ruina*, Granada, 1994.

sino que también debe tutelar el valor histórico-artístico del bien en cuestión. Ello supone una carga extra para el propietario, que se traduce en la colaboración de la Administración en las tareas de conservación.

A este propósito hay que comenzar recordando el contenido del artículo 46 de la Constitución Española de 1978, conforme al cual los poderes públicos garantizarán la conservación del patrimonio histórico, cultural y artístico de los pueblos de España y de los bienes que lo integran, cualquiera que sea su régimen jurídico y su titularidad.

En la Ley del Patrimonio Histórico Español, la Ley 16/1985, de 25 de junio, se ocupa de esta cuestión el artículo 36. Conforme a su apartado 1, los bienes integrantes del Patrimonio Histórico Español deberán ser conservados, mantenidos y custodiados por sus propietarios o, en su caso, por los titulares de derechos reales o por los poseedores de tales bienes. De acuerdo con este artículo, la obligación no es exclusiva de los propietarios, sino también de los titulares de cualquier otro derecho real sobre tales bienes y de los poseedores. A continuación, el apartado segundo prescribe que la utilización de los bienes declarados de interés cultural, así como de los bienes muebles incluidos en el Inventario General, quedará subordinada a que no se pongan en peligro los valores que aconsejen su conservación. Por ello, cualquier cambio de uso deberá ser autorizado por los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley.

El apartado 3 del artículo citado enumera una serie de medidas tendentes a garantizar la conservación de los bienes culturales: cuando los propietarios o los titulares de derechos reales sobre bienes declarados de interés cultural o bienes incluidos en el Inventario General no ejecuten las actuaciones exigidas en el cumplimiento de la obligación prevista en el apartado 1º de este artículo, la Administración competente, previo requerimiento a los interesados, podrá ordenar su ejecución subsidiaria. Asimismo, podrá conceder una ayuda con carácter de anticipo reintegrable que, en el caso de los bienes inmuebles, será inscrita en el Registro de la Propiedad. La Administración competente también podrá realizar de modo directo las obras necesarias, si así lo requiere la más eficaz conservación de los bienes. Como posibilidad última, el apartado 4 del precepto prescribe que el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el presente artículo será causa de interés social para la expropiación forzosa de los bienes declarados de interés cultural por la Administración competente.

Este deber de conservación de los bienes culturales aparece recogido, en términos similares, en la legislación de las Comunidades Autónomas sobre patrimonio cultural.

Así, el artículo 20.1 de la Ley del Patrimonio Cultural del País Vasco, la Ley 7/1990, de 3 julio, establece que los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes culturales calificados y sobre los inventariados están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar su pérdida, destrucción o deterioro. A su vez, el artículo

21.1 dispone que la defensa y protección de los bienes culturales calificados y de los inventariados serán consideradas causas de interés social a efectos de su expropiación.

Un segundo modelo interesante por su detallada regulación es el recogido en la Ley del Patrimonio Cultural de Asturias, la Ley 1/2001, de 6 de marzo. Conforme a su artículo 28, los propietarios, poseedores y demás titulares de derechos reales sobre bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias están obligados a conservarlos, cuidarlos y protegerlos debidamente para asegurar su integridad y evitar la pérdida o deterioro de su valor cultural. Los poderes públicos velarán por el adecuado cumplimiento de esta obligación. El uso a que se destinen los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias debe garantizar siempre su conservación. Asimismo, los usos que se realicen en los entornos delimitados para la protección de bienes inmuebles, no deben atentar contra su armonía ambiental. El precepto señala expresamente que los titulares de bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias facilitarán información sobre el estado de los bienes y sobre su utilización, y están obligados a permitir su examen material si así se lo requieren las Administraciones competentes. A tales efectos, el Principado de Asturias establecerá unidades administrativas especializadas para el cumplimiento de las funciones de inspección atribuidas por esta Ley, dotándolas del personal adecuado, con capacitación técnica y medios suficientes. Reglamentariamente se regulará su funcionamiento y las condiciones en que realizarán el acceso a dichos bienes².

El artículo 29 de la Ley se ocupa del incumplimiento del deber legal de conservación. En estos casos, la Consejería de Educación y Cultura, cuando tenga constancia de dicho extremo, ordenará a los propietarios, poseedores y titulares de derechos reales sobre dichos bienes la ejecución de las obras o la realización de las actuaciones que sean necesarias para conservarlos, cuidarlos y protegerlos. Lo mismo harán los Ayuntamientos, cuando tengan facultades para ello con arreglo a la legislación urbanística y de régimen local y en el caso de bienes incluidos en los catálogos urbanísticos de protección. De los requerimientos que formulen los Ayuntamientos se dará traslado a la Consejería de Educación y Cultura. Ésta, a su vez, dará traslado a los Ayuntamientos de los que formule relativos a bienes situados en su término municipal. El incumplimiento injustificado de los requerimientos, tal como dispone el artículo 30, supondrá la imposición de multas coercitivas. Asimismo, el artículo 31 establece que en el caso de que el requerimiento para el cumplimiento del deber de conservación a que hace referencia el artículo 29 no sea atendido, las

² El apartado 4 del artículo indica que para garantizar una conservación efectiva del Patrimonio Cultural de Asturias, la Administración del Principado de Asturias promoverá medidas de colaboración con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, que fortalezcan y mejoren la vigilancia y seguridad de los bienes que lo integran, especialmente cuando se vean amenazados por actos de expoliación o destrucción. Asimismo el personal dependiente del Principado de Asturias que realice funciones de vigilancia colaborará en estas funciones en lo que atañe a su ámbito de competencias.

Administraciones competentes procederán o bien a su reiteración o bien, cuando la urgencia en la adopción de las correspondientes medidas lo aconseje, a ejecutar subsidiariamente las medidas que procedan, con cargo, en todo caso, a los responsables de la conservación del bien de que se trate. Por último el artículo 32 prescribe que es causa de interés social a efectos de expropiación el incumplimiento del deber de conservación de los bienes integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias.

De acuerdo con la regulación expuesta, no ofrece dudas la obligación del propietario, titular de derechos o poseedor de bienes culturales de conservarlos. Si incumple esta obligación, la Administración podrá ordenar, bien previo requerimiento a los interesados, o bien directamente, si así lo exigen las circunstancias, la ejecución de las actuaciones necesarias para la conservación del bien. En último extremo, en caso de incumplimiento por el propietario de sus deberes de conservación, puede procederse a la expropiación por razón de interés social.

Es necesario resaltar, tal como se apuntó más atrás, que la obligación de conservación de la que se está hablando va más allá del deber que tiene todo propietario de conservar los bienes en las condiciones de seguridad, salubridad, accesibilidad y ornato legalmente exigibles. En este caso existe un añadido a ese deber general: se está obligado a tutelar el valor cultural del bien.

Esta carga que se atribuye al propietario no genera, en principio, ningún derecho económico a su favor. Está, dicho en términos categóricos, obligado a soportarla. Sin embargo, el ordenamiento recoge una serie de medidas que, siempre con la finalidad de lograr la conservación del patrimonio histórico, incentivan la labor de conservación y compensan al propietario por las cargas que debe asumir: el conocido 1 por 100 cultural, incentivos y beneficios fiscales, programas de inversiones, préstamos, o subvenciones; todo ello de conformidad con lo dispuesto en los artículos 67, 68, 69 y 70 de la Ley 16/1985.

Junto a ello, la mayor parte de la legislación de las Comunidades Autónomas contempla actuaciones de colaboración de la Administración con los particulares: asesoramiento técnico y jurídico, concesión de ayudas económicas, o incluso la posibilidad de liberarse de la carga del coste de las obras o actuaciones necesarias ordenadas por la Administración, cuando excedan del 50 por 100 del valor total del bien de que se trate.

En el caso de los bienes eclesiásticos que tienen valor histórico-artístico, el deber de conservación que corresponde a las entidades eclesiásticas propietarias o poseedoras de bienes culturales viene marcado por la colaboración entre la Iglesia y las diferentes Administraciones Públicas competentes. Así lo recoge el artículo XV del Acuerdo entre el Estado Español y la Santa Sede, de 3 de enero de 1979, sobre Enseñanza y Asuntos Culturales. En él se establece que la Iglesia reitera su voluntad de continuar poniendo al servicio de la sociedad su patrimonio histórico, artístico y documental y concertará con el Estado las bases para hacer efectivos el interés común y la colaboración de ambas partes, con el fin de preservar, dar a conocer y catalogar este patrimonio cultural en posesión de la Iglesia, de facilitar

su contemplación y estudio, de lograr su mejor conservación e impedir cualquier clase de pérdidas en el marco del artículo 46 de la Constitución. A estos efectos, y a cualesquiera otros relacionados con dicho patrimonio, se creará una Comisión Mixta en el plazo máximo de un año a partir de la fecha de entrada en vigor en España del presente Acuerdo.

Del artículo concordatario interesa destacar en este momento que en él se afirma claramente el compromiso de la Iglesia, en el marco del artículo 46 de la Constitución, de lograr la mejor conservación del patrimonio cultural. Pero, al mismo tiempo, el Estado se compromete a colaborar con la Iglesia para lograr ese fin.

En este sentido es útil traer a colación el Acuerdo de la Comisión Mixta Iglesia-Estado de 30 de octubre de 1980, sobre criterios básicos acerca del Patrimonio Cultural y Artístico. En el segundo criterio se afirma: “Se reconoce por el Estado la función primordial de culto y la utilización para finalidades religiosas de muchos de esos bienes, que ha de ser respetada. Sin perjuicio ello, la Iglesia reitera su voluntad de continuar poniéndolos al alcance y servicio del pueblo español y se compromete a cuidarlos y a usarlos de acuerdo con su valor artístico e histórico. El Estado, en virtud del mismo interés y para compensar las limitaciones que se establezcan en las normas jurídicas que desarrollen el artículo 46 de la Constitución, *se compromete a una cooperación eficaz, técnica y económica para la conservación y enriquecimiento del Patrimonio Histórico-Artístico y Documental de carácter eclesiástico*”.

Es importante recalcar que en este Acuerdo se reconoce expresamente que el deber legal de conservación que pesa sobre los titulares del patrimonio cultural eclesiástico origina una carga suplementaria que va más allá del estricto deber legal de conservación que corresponde a todo propietario. De ahí que la Administración se comprometa a una cooperación eficaz, técnica y económica para la conservación y enriquecimiento de los bienes eclesiásticos con valor histórico-artístico.

En esta misma línea incide la legislación autonómica, de la que se van a poner algunos ejemplos.

La Ley de Patrimonio Cultural de Galicia (Ley 8/1995, de 30 de octubre) señala expresamente en su exposición de motivos que la Ley considera que la Iglesia católica es depositaria de una parte importantísima del patrimonio cultural de Galicia y en ese sentido contempla una relación de contraprestación mutua para con las Administraciones Públicas gallegas, a fin de garantizar la responsabilidad de su cuidado y la existencia de los medios necesarios para llevarlo a cabo. En coherencia con este planteamiento, el artículo 5 dispone que la Iglesia católica, propietaria de una buena parte del patrimonio cultural de Galicia, velará por la protección, conservación, acrecentamiento y difusión del mismo, colaborando a tal fin con la Administración en materia de patrimonio. Una Comisión Mixta entre la Junta de Galicia y la Iglesia católica establecerá el marco de colaboración y coordinación entre ambas instituciones para elaborar y desarrollar planes de intervención conjunta.

Por su parte, el artículo 6 de la Ley 4/1998, de 11 de junio, del Patrimonio Cultural Valenciano, establece que, sin perjuicio de cuanto se dispone en los acuerdos suscritos entre el Estado Español y la Santa Sede, la Iglesia católica, como titular de una parte singularmente importante de los bienes que integran el patrimonio cultural valenciano, velará por la protección, conservación y divulgación de los mismos y prestará a las Administraciones Públicas competentes la colaboración adecuada al cumplimiento de los fines de esta Ley, con sujeción a las disposiciones de la misma. La Generalitat podrá establecer medios de colaboración con la Iglesia católica al objeto de elaborar y desarrollar planes de intervención conjunta que aseguren la más eficaz protección del patrimonio cultural de titularidad eclesiástica en el ámbito de la Comunidad Valenciana.

En el caso de Cantabria, la Ley 11/1998, de 13 de octubre, de Patrimonio Cultural de Cantabria, regula en el artículo 8 la colaboración con la Iglesia en tanto que titular de una parte muy importante del patrimonio cultural de Cantabria. Interesa llamar la atención sobre el artículo 122 de esta Ley, que se ocupa de las subvenciones a particulares, entidades locales e instituciones sin ánimo de lucro. De acuerdo con su contenido, cuando el coste de las medidas de conservación impuestas a los propietarios de los bienes de interés cultural de Cantabria supere el límite de sus deberes ordinarios de conservación, podrán concederse subvenciones con destino a la financiación de medidas de conservación y rehabilitación por el exceso resultante.

En los mismos supuestos, podrán concederse subvenciones directas a personas y entidades privadas, cuando se acredite la carencia de medios económicos suficientes para afrontar el coste del deber de conservación. Es importante resaltar que el artículo menciona expresamente a la Iglesia. En concreto, establece que las ayudas para la conservación y restauración de los bienes de la Iglesia pertenecientes al patrimonio cultural de Cantabria se llevarán a cabo dentro de lo establecido en esta Ley y de los acuerdos de ámbito superior mediante convenios específicos con las instituciones eclesiásticas, en el marco de la planificación trienal aprobada por el Gobierno de Cantabria.

En conclusión, la Iglesia católica tiene la obligación, en su calidad de propietaria, titular de derechos reales o poseedora de bienes culturales, de conservarlos. Al mismo tiempo, la Administración asume la obligación de colaborar con la Iglesia en esta tarea, dada la importancia del patrimonio histórico eclesiástico y para compensar a la Iglesia por las cargas que se derivan del carácter cultural de los bienes, todo ello *ex* artículo 46 de la Constitución.

3. LA APLICACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE RUINA A LAS CONSTRUCCIONES INTEGRANTES DEL PATRIMONIO CULTURAL ECLESIAÍSTICO

Antes de entrar propiamente en materia, conviene identificar los supuestos de ruina que recoge la legislación³: ruina inminente (cuando el estado del edificio es tan grave que amenaza derrumbamiento), ruina económica (cuando el coste de las obras de conservación es superior al cincuenta por ciento del valor de la construcción afectada, excluido el terreno), ruina técnica (cuando existe un agotamiento de las estructuras y elementos básicos del edificio que impongan demoliciones generalizadas e importantes para reconstruir luego las partes principales) y ruina urbanística (cuando circunstancias urbanísticas no permiten la autorización de las obras reparatorias por encontrarse el edificio fuera de ordenación). En el caso del patrimonio cultural hay que descartar la ruina urbanística, pues la ordenación urbana debe proteger este tipo de patrimonio. Por tanto, sólo caben los supuestos de ruina inminente, ruina económica y ruina técnica.

Como principios generales de esta materia, en el caso de los bienes histórico-artísticos, hay que mencionar que toda la normativa sobre patrimonio cultural está orientada a proteger el valor histórico-artístico de este tipo de bienes. Por tal motivo, sólo se admite la demolición en situaciones excepcionales. Asimismo, en la legislación sobre el patrimonio cultural la declaración de ruina no implica el cese del deber de conservación. Es decir, la ruina no es el contrapunto del deber de conservación. Además, hay que tener en cuenta que el alcance del deber legal de conservación se puede ver ampliado en función de cuál haya sido el comportamiento del propietario en el cumplimiento de sus obligaciones de protección del inmueble.

Como se deduce de lo anterior, la declaración de ruina se aplica a los bienes histórico-artísticos, pero esa declaración no conlleva generalmente la demolición de los bienes afectados. Las consecuencias que se sigan de la ruina deben ser fijadas en cada caso concreto. A este respecto, puede citarse la Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 1993⁴, en la que se hacen las siguientes consideraciones: “Se invoca también que la Ley 16/1985, de 28 junio del Patrimonio Histórico-Español impide la declaración de ruina y la subsiguiente demolición, al implicar la destrucción de un bien protegido por la misma, de tal forma que aunque se dieran los supuestos de ruina legal no podría llegarse a ella ya que hay que conservar los inmuebles protegidos por todos los medios, cualquiera que sea su coste y los medios a emplear. Siendo cierta la última afirmación, ello no impide que pueda declararse la situación de ruina legal de un edificio protegido, pues tal declaración no es más que una constatación oficial de una situación de hecho, que no significa que la demolición pueda llevarse a cabo en su totalidad, cuando las específicas

³ Sobre el tema se remite a G. GARCÍA ÁLVAREZ, *La ruina en el Derecho urbanístico. Crisis y evolución del modelo tradicional*, Cizur Menor, 2007.

⁴ RJ 1600.

cualidades arquitectónicas del edificio, impugnan su conservación, total o parcial, de tal modo que en el momento en que se solicite la licencia de demolición se podrá adoptar la decisión que legalmente sea la procedente, sobre la demolición o conservación y rehabilitación de todo o parte del mismo, sin que ello afecte a la declaración de ruina”.

Otra Sentencia del Tribunal Supremo que es oportuno traer a colación es la de 24 de junio de 2002⁵. En ella el Alto Tribunal sostiene lo siguiente: “Estamos ante el estado de ruina de un bien de interés cultural que –en contra de lo que se sostiene en el motivo– es posible como expresión de una situación de hecho, pero que afecta en forma directa y decisiva a los efectos y ejecutividad de dicha declaración, dado el interés público de conservación del patrimonio histórico, que se manifiesta con una intensidad decisiva en todos estos casos. Es cierto que la legislación de patrimonio histórico-artístico mantiene las competencias urbanísticas que la legislación del suelo atribuye a los Ayuntamientos en materia de declaración de ruina de inmuebles, pero la misma se modula en forma esencial cuando el expediente de ruina afecta a un bien de interés cultural. Por lo que aquí interesa era obligada la intervención de la Administración protectora de bienes culturales, como resulta del artículo 24.1 de la Ley 16/1985, debiendo notificársele la incoación y las resoluciones que recaigan en él (sentencias de 20 de noviembre de 1991 y de 1 de diciembre de 1998), por lo que las quejas que se formulan en el motivo carecen de consistencia. Además la declaración de ruina por sí misma tiene un alcance limitado legalmente, dado lo que disponen los artículos 36.1 y 37.1 de la Ley 16/1985 en relación con el artículo 24 de la misma Ley, ya que, aunque sea firme esa declaración de ruina, en ningún caso puede procederse a la demolición de un inmueble declarado bien de interés cultural sin autorización de la Administración competente en materia de patrimonio histórico (...). La declaración de ruina puede servir, no obstante, –sigue diciendo el Tribunal Supremo– de título al propietario para hacer valer el hecho jurídico de que las obras necesarias de consolidación a realizar excedan en su importe del tope legal y que por ello esté justificada la obtención de subvenciones o ayudas previstas en el artículo 36 de la Ley 16/1986 o las que ya contemplaba el artículo 182, 2 y 3 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 9 de abril de 1976 (sentencias de 17 de octubre de 1988, 27 de julio de 1992 o 20 de julio de 1995)”.

3.1. El modelo de la Ley de Patrimonio Histórico Español

El artículo 24 de la Ley de Patrimonio Histórico Español regula el expediente de ruina sobre los inmuebles afectados por expediente de declaración de bien de interés cultural. Si a pesar de lo dispuesto en el artículo 36 de la Ley, que se ocupa, tal como se expuso, del alcance del deber de conservación en el caso de este tipo de bienes, llegara a incoarse expediente de ruina de algún inmueble afectado por expediente de declaración de bien de interés cultural, la Administración competente

⁵ RJ 7267.

para la ejecución de esta Ley estará legitimada para intervenir como interesado en dicho expediente, debiéndole ser notificada la apertura y las resoluciones que en el mismo se adopten. En ningún caso podrá procederse a la demolición de un inmueble, sin previa firmeza de la declaración de ruina y autorización de la Administración competente, que no la concederá sin informe favorable de al menos dos de las instituciones consultivas a las que se refiere el artículo 3 de la Ley (el Consejo del Patrimonio Histórico, la Junta de Calificación, Valoración y Exportación de Bienes del Patrimonio Histórico Español, las Reales Academias, las Universidades españolas, el Consejo Superior de Investigaciones Científicas, o las Juntas Superiores que la Administración del Estado determine por vía reglamentaria, y en lo que pueda afectar a una Comunidad Autónoma, las instituciones por ella reconocidas).

Si existiera urgencia y peligro inminente, la entidad que hubiera incoado expediente de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar daños a las personas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse no darán lugar a actos de demolición que no sean estrictamente necesarios para la conservación del inmueble y requerirán en todo caso la autorización prevista en el artículo 16.1 (el cual dispone que la incoación de expediente de declaración de interés cultural respecto de un bien inmueble determinará la suspensión de las correspondientes licencias municipales de parcelación, edificación o demolición en las zonas afectadas, así como de los efectos de las ya otorgadas. Las obras que por razón de fuerza mayor hubieran de realizarse con carácter inaplazable en tales zonas precisarán en todo caso, autorización de los Organismos competentes para la ejecución de esta Ley), debiéndose prever además en su caso la reposición de los elementos retirados.

3.2. Algunos modelos de las Comunidades Autónomas

Por lo que respecta a la legislación autonómica, un primer modelo a tener en cuenta es el recogido en la Ley del Patrimonio Cultural del País Vasco, la Ley 7/1990, de 3 julio. Conforme a su artículo 36, no podrá procederse al derribo de bienes culturales calificados y de los inventariados sin previa declaración de ruina y autorización expresa de la Diputación Foral correspondiente, quien deberá conceder audiencia al Ayuntamiento afectado. Por ello, la incoación de un expediente de declaración de ruina de un inmueble calificado se notificará a la Diputación Foral correspondiente, que emitirá informe al respecto. En todo caso, será condición indispensable la autorización previa del Gobierno Vasco sobre la desafectación del bien cultural calificado, para lo cual habrá de solicitarse informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente. Asimismo, para los bienes inventariados y los bienes individuales afectados por la calificación de un conjunto monumental será necesaria su desafectación mediante resolución del Departamento de Cultura y Turismo del Gobierno Vasco, quien también habrá de solicitar informe preceptivo del órgano consultivo correspondiente. Si la resolución dictada al respecto es favorable, la autorización se otorgará condicionada a la presentación de una

memoria que documente ampliamente el bien cultural afectado. Como puede apreciarse, la Administración local no puede por sí misma decretar el derribo de un edificio en estado ruinoso, sino que, en aras a preservar el valor cultural del patrimonio histórico-artístico, se exige, como requisito indispensable, autorización de la Administración autonómica.

Como precisa el propio artículo 36 de la Ley, respecto a los bienes culturales calificados y a los inventariados, únicamente procederá la declaración de estado ruinoso en cualquiera de los siguientes supuestos:

a) Situación de ruina física irrecuperable, cuando concurra la existencia de daños que comprometan las condiciones mínimas de seguridad y exijan la sustitución de elementos estructurales en una proporción superior al cincuenta por ciento del total de dichos elementos, y la ausencia de las ayudas económicas precisas para ejecutar la diferencia entre el cincuenta por ciento y el total de las obras necesarias.

b) Coste de la reparación de los citados daños superior al cincuenta por ciento del valor actual de reposición del inmueble y ausencia de las ayudas económicas necesarias para cubrir la diferencia entre el límite del cincuenta por ciento y el total del coste presupuestado. La valoración de reposición descrita no se verá afectada por coeficiente alguno de depreciación por edad, pero sí lo podrá ser por los coeficientes de mayoración cuya aplicación pueda considerarse justificada en base a la existencia de los citados valores que dieron lugar a su calificación o inventariado.

El artículo contempla tanto la ruina técnica como la ruina económica, pero ambas están condicionadas a la ausencia de las ayudas económicas precisas para lograr la conservación del inmueble. A ello se añade que si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previstas en los artículos 20 o 35 de la Ley, no podrá autorizarse el derribo y se exigirá su conservación a cargo del propietario.

También se contempla la situación de ruina inminente, en cuyo caso, si existiera peligro inminente para bienes o personas, la autoridad competente para declarar el estado de ruina deberá ordenar las medidas necesarias para evitar posibles daños. Si fueran precisas obras por razón de fuerza mayor, estas deberán prever la reposición de los elementos retirados.

Por último, de acuerdo con la finalidad conservadora que inspira la normativa del patrimonio cultural, el artículo citado establece que la incoación de un expediente de declaración de ruina de un inmueble calificado o inventariado, así como la denuncia de su situación de ruina inminente, podrán dar lugar a la iniciación del procedimiento de expropiación forzosa del mismo.

Por su parte, el artículo 34 de la Ley del Patrimonio Cultural de Asturias, la 1/2001, de 6 de marzo, establece que respecto a los bienes inmuebles integrantes del Patrimonio Cultural de Asturias, protegidos singularmente o formando conjunto,

únicamente procederá la declaración legal de ruina en alguno de los siguientes supuestos:

a) Situación de ruina física irrecuperable.

b) Coste de la reparación de los citados daños superior al cincuenta por ciento del valor actual de reposición del inmueble, excluido el valor del terreno.

La incoación por los Ayuntamientos de expediente de declaración de ruina se notificará a la Consejería de Educación y Cultura, que emitirá informe al respecto. La declaración legal de ruina no será incompatible con el deber de conservación cultural, salvo que el bien se encuentre en situación irrecuperable a estos efectos. Si la declaración de ruina es consecuencia del incumplimiento del deber de conservación, la ruina declarada no pondrá término en ningún caso a la exigencia del deber de conservación a cargo de su propietario. La incoación de un expediente de declaración de ruina o la denuncia de su situación de ruina inminente podrán dar lugar a la iniciación del procedimiento de expropiación forzosa del mismo. Asimismo, precisa la Ley que la declaración legal de ruina no resultará incompatible con la rehabilitación urbanística.

En el caso de la Ley del Patrimonio Histórico de Madrid, la Ley 3/2013, de 18 de junio, la declaración de ruina viene regulada en el artículo 25. Conforme al mismo, todo expediente de declaración de ruina que afecte a un Bien de Interés Cultural declarado en la categoría de Monumento se someterá a informe preceptivo de la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico, que se pronunciará, con carácter vinculante, sobre las medidas a adoptar y, en su caso, sobre las obras necesarias para mantener y recuperar la estabilidad y la seguridad del inmueble. En caso de que la declaración de ruina adquiriese firmeza solo podrá procederse a la demolición previa autorización de la Consejería competente en materia de patrimonio histórico, una vez emitido informe por el Consejo Regional de Patrimonio Histórico.

Cuando se trate de inmuebles que, sin estar individualmente declarados Bien de Interés Cultural o de Interés Patrimonial, formen parte de un Conjunto Histórico, su demolición total o parcial sólo podrá autorizarse por la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico, una vez sea firme la declaración de la ruina física por parte del Ayuntamiento, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 26, relativo a los planes especiales de protección.

La situación de ruina producida por incumplimiento de los deberes de conservación establecidos en esta Ley, además de la sanción que como infracción muy grave establece el artículo 42, conllevará la obligación de restauración del bien, a cargo del propietario o titular de otros derechos reales sobre el mismo.

Por último, el precepto citado precisa que el Ayuntamiento que incoase expediente de ruina física inminente por peligro para la seguridad pública habrá de adoptar las medidas oportunas para evitar daños, garantizando el mantenimiento de las características y elementos singulares del edificio. Dichas medidas no podrán

incluir más demoliciones que las estrictamente necesarias. Esta circunstancia habrá de comunicarse en el plazo máximo de diez días a la Dirección General competente en materia de patrimonio histórico.

Como puede apreciarse, la legislación establece toda una serie de medidas con las que se pretenden evitar, tanto la declaración de ruina, como, si ésta tuviere lugar, la demolición de construcciones de valor histórico-artístico. Asimismo, se deja claro que la declaración de ruina no da lugar al cese del deber de conservación.

4. RESPONSABILIDADES DERIVADAS DEL INCUMPLIMIENTO DEL DEBER LEGAL DE CONSERVACIÓN

En aquellos casos en que el propietario incumple el deber de conservación, tal como se expuso en las páginas precedentes, la Administración puede actuar subsidiariamente imponiendo o ejecutando, a cargo del propietario, las obras o actuaciones necesarias para la conservación del bien. Igualmente, es posible en estos casos la expropiación de los bienes afectados.

Con independencia de ello, el incumplimiento del deber de conservación puede constituir una infracción administrativa que dé lugar a la correspondiente sanción. Así, el artículo 76 de la Ley de Patrimonio Histórico Español establece que, salvo que sean constitutivos de delito, constituye infracción administrativa el incumplimiento por parte de los propietarios o de los titulares de derechos reales o los poseedores de los bienes de las disposiciones contenidas en el artículo 36.1, que recoge el deber de conservación. Cuando la lesión al Patrimonio Histórico Español ocasionada por esta infracción sea valorable económicamente, la infracción será sancionada con multa del tanto al cuádruplo del valor del daño causado.

Algunas leyes autonómicas incluyen, junto al régimen de infracciones y sanciones, la posibilidad de imponer multas coercitivas por incumplimiento de las órdenes de ejecución dictadas por la Administración. Así, el artículo 104 de la Ley 1/2001, de 6 de marzo, del Patrimonio Cultural de Asturias, dispone que el incumplimiento de los requerimientos de la Consejería de Educación y Cultura o de los Ayuntamientos para el cumplimiento de las obligaciones de conservación dará lugar a la imposición de multas coercitivas. La imposición de la multa coercitiva, que corresponderá a la Administración que haya formulado el requerimiento, exigirá que en el requerimiento se indique el plazo de que se dispone para el cumplimiento de la obligación y la cuantía de la multa que puede ser impuesta. En todo caso, el plazo deberá ser suficiente para cumplir la obligación y la multa no podrá exceder de 600 euros. En el caso de que una vez impuesta la multa coercitiva se mantenga el incumplimiento que la ha motivado, podrá reiterarse las veces que sean necesarias hasta el cumplimiento de la obligación, sin que en ningún caso el plazo fijado en los nuevos requerimientos pueda ser inferior al fijado en el primero. La competencia para ello corresponderá a la Administración que haya iniciado el procedimiento. Este tipo de multas coercitivas son independientes y compatibles con las que se

puedan imponer en concepto de sanción. Por ello, la Ley, en el artículo 108, califica como infracción grave el incumplimiento del deber de conservación, incluyendo las medidas de protección, cuando suponga destrucción o daños graves para bienes que formen parte del Patrimonio Cultural de Asturias.

Junto a la responsabilidad administrativa, hay que tener en cuenta la posible responsabilidad civil que puede ocasionarse por incumplimiento del deber de conservación. Para ilustrar esta cuestión resulta útil traer a colación la Sentencia de la Audiencia Provincial de Murcia de 15 de marzo de 1999⁶, en la que se condena por responsabilidad civil extracontractual al Obispado de Cartagena y a la Comunidad Autónoma de Murcia, debido al desprendimiento de parte de la cornisa de la catedral, lo que provocó el fallecimiento de una persona. Con independencia de las circunstancias concretas del caso, es oportuno destacar algunas consideraciones realizadas por el Tribunal.

La primera, que ni las especialidades y singularidades que concurren en la Catedral, y en concreto el importante proceso y proyecto de restauración a que se encuentra sometida como bien perteneciente al Patrimonio Histórico Español, y ni la directa intervención de la Administración Regional en tales cometidos, a través de la Comisión-Mixta Comunidad Autónoma-Obispado de Cartagena, permiten excluir la evidente y acreditada responsabilidad del Obispado. Correspondía a dicha parte, en su condición de propietaria de la Catedral, comunicar a la Comunidad Autónoma la reparación de la zona que resultó afectada, sobre todo porque, de acuerdo con el informe realizado por el Jefe de Servicio de Patrimonio Histórico, era claramente detectable el importante estado de deterioro de la cornisa. La situación ruinosa de la zona, apreciable visiblemente por la falta de trozos de cornisa, conforme relata el Juez de instancia en su sentencia, imponía al Obispado una actuación diligente en tal sentido.

La segunda, que la obligación y cometido de la Comunidad Autónoma no se reduce a una mera colaboración técnica y económica con el Obispado en el seno de la citada Comisión Mixta, tendente a la defensa del valor e interés cultural de la Catedral. Por el contrario, la obligación de la Comunidad Autónoma se contrae también a la intervención directa en la necesidad y contenido de las obras a ejecutar, y por tanto también en todo lo concerniente a la seguridad del inmueble y ornato público.

Y la tercera, que los artículos 19.1 y 36.3 de la Ley de Patrimonio Histórico Español imponen a la Administración una intervención más inmediata y directa en las funciones de control y autorización en la realización de las obras, e incluso también una actuación directa en la ejecución de las mismas, si así lo exigiere una más eficaz conservación del edificio. Efectivamente, tal asunción de competencias, generadas concretamente también en el marco de la ya comentada Comisión Mixta, impone a la Comunidad Autónoma una clara obligación de corresponsabilidad en

⁶ AC 4580.

todo lo concerniente a la conservación, custodia y seguridad de la Catedral. Tal corresponsabilidad queda acreditada finalmente por la propia actuación de urgencia de la Administración regional, posterior al luctuoso suceso, elaborando un proyecto urgente de reforma y reparación de la zona del desprendimiento, así como de otras también en deficiente y deteriorado estado.

En suma, con independencia de las obligaciones de la Administración de colaborar en la conservación del patrimonio histórico eclesiástico, el incumplimiento del deber de conservación que corresponde a las diferentes entidades eclesiásticas puede dar lugar a sanciones administrativas y, en determinados casos, puede originar responsabilidades civiles.